



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Ontwikkelingen van het beheer van de rijksfinanciën van de afgelopen twintig jaar

Verhaar, P.M.

Citation

Verhaar, P. M. (2003). Ontwikkelingen van het beheer van de rijksfinanciën van de afgelopen twintig jaar. *Bestuurskundige Berichten*, 18(3), 34-36. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3211087>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Creative Commons CC BY-NC-ND 4.0 license](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3211087>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Ontwikkelingen van het beheer van de rijksfinanciën van de afgelopen twintig jaar.

De eisen die aan de bedrijfsvoering en het beheer van de rijksoverheid worden gesteld, zijn de laatste jaren aanmerkelijk aangescherpt. Daar was ook alle aanleiding toe. Uit het forse aantal parlementaire enquêtes en kamerdebatten die aan dit onderwerp zijn gewijd, kan worden afgeleid dat de overheid veel moeite heeft de kwaliteit van haar bedrijfsvoering op peil te brengen cq. te houden.

In dit artikel zal een overzicht worden gegeven van de ontwikkelingen van het beheer bij de rijksoverheid in de afgelopen twintig jaar. De beschreven periode vangt aan in 1985 met de start van de Operatie Comptabel Bestel en eindigt in 2005, het jaar waarin de ministers een verklaring bij de rekening moeten afleggen waaruit blijkt dat de bedrijfsvoeringsprocessen "in control zijn".

Operatie Comptabel Bestel

Deze operatie werd in 1985 gestart door de minister van Financiën in opdracht van de Tweede Kamer. De Kamer reageerde hiermee op het rapport van de Algemene Rekenkamer over het uitvoeringsjaar 1979, dat in 1985 in de Kamer werd behandeld. In dit rapport werd forse kritiek uitgesproken op de administratieve organisatie bij de ministeries. Als gevolg van de tekortkomingen op dit gebied, kon de Algemene Rekenkamer van slechts 2% van de uitgaven met zekerheid de rechtmatigheid vaststellen. Ook in de rapporten over voorgaande jaren waren vergaande tekortkomingen geconstateerd. Terecht dat de Kamer dit niet langer accepteerde en de minister van Financiën om vergaande maatregelen vroeg.

De doelstellingen van de Operatie Comptabel Bestel waren:

- inrichting van een afdoende administratieve organisatie bij de ministeries;
- het tot stand brengen van een efficiënte informatieverstrekking door de ministeries aan de minister van Financiën en aan het parlement;
- het zodanig wijzigen van de inrichting van de begroting en de verantwoording, dat het parlement beter in staat wordt

- gesteld het budgetrecht uit te oefenen;
- het realiseren van een goedkeurende accountantsverklaring bij de verantwoording van de ministeries.

Deze te realiseren doelstellingen lijken nu vanzelfsprekend en minimaal. Toch veroorzaakten zij in 1986 een revolutionaire omslag in denken en aanpak op het gebied van beheer. Met

name de eis van de goedkeurende verklaring legde een geweldige druk op de ministeries.

Periode 1985 - 1990

In deze periode zijn de maatregelen op het gebied van beheer voornamelijk gericht op verbetering van de financieel-administratieve processen bij de ministeries. Naast de zekerheid omtrent de rechtmatigheid van de uitgaven was de ordelijkheid van het financieel beheer een belangrijk verbeterpunt. Zo dienden verplichtingen tijdig te worden vastgelegd en voorschotten tijdig te worden afgerekend. De Tweede Kamer heeft in deze periode zeer grote druk gelegd op de vakministers om de doelstellingen tijdig te realiseren, onder andere door de ministers jaarlijks indringend over de

Te onderscheiden perioden in de ontwikkeling van het beheer

Hierboven volgt een overzicht van vier te onderscheiden perioden met een korte duiding van de specifieke eisen die olopend aan het beheer worden gesteld:

1985	Start Operatie Comptabel Bestel. Doel is een verbetering van de rechtmatigheid van de uitgaven in de vorm van een goedkeurende verklaring.
1985-1990	Eisen worden gesteld aan rechtmatigheid en ordelijk financieel beheer.
1990 - 1995	Accent op resultaatgericht management. Inrichting geïntegreerd stelsel van jaar- en bestedingsplannen met bijbehorende mandatering, verantwoording en décharge.
1995 - 2000	Ontwikkeling nieuw begrotingsstelsel (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording) met bijbehorende prestatie-indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol.
2000 - 2005	Eisen tot beheersing van processen, risicomanagement, maatregelen tot verbetering en control van risicobeheersing. Invoering bedrijfsvoeringsparagraaf. Inrichting eigentijds begrotingsstelsel.

vorderingen aan de tand te voelen. Mede door deze druk zijn de ministeries er in geslaagd, zij het af en toe met kunst en vliegwerk, binnen de gestelde termijnen aan de opgelegde doelstellingen te voldoen.

Periode 1990 - 1995

Als gevolg van de noodzaak tot herinrichting van de uitvoerende processen deed eind jaren tachtig het begrip "integraal management" zijn

intrede bij de ministeries. Onder dit begrip wordt hier verstaan de verantwoordelijk van de directeuren-generaal voor zowel het beleid als het beheer. Tot dan toe was het gebruikelijk dat de beheersprocessen werden uitgevoerd door de centrale stafdirecties. Door de introductie van dit stelsel van integraal management ontstond voor de bewindslieden en de departementale leiding de noodzaak de

hier tegenover door de ministers zullen worden geleverd. Deze prestaties dienen te worden gerelateerd aan vooraf geformuleerde operationele doelstellingen. In de jaarrekening dienen de ministers verantwoording af te leggen over de mate waarin de prestaties zijn geleverd en de doelstellingen zijn gerealiseerd. Dit dient onder andere te gebeuren door gebruik te maken van prestatie-

Dit werd nog versterkt doordat in de Comptabiliteitswet de centrale directie Financiële en Economische Zaken (FEZ) bij de ministeries verantwoordelijk werd gesteld voor de coördinatie van de verbeterprocessen. Daarnaast richtten de directeuren-generaal veelal decentrale stafafdelingen op om aan de verdergaande eisen op beheersgebied te kunnen voldoen. De opeenvolgende ontwikkelingen zijn gepaard gegaan met een veelheid van regels en instructies, die door veel lijndirecteuren als noodzakelijk kwaad werden (en worden) beschouwd en niet als integraal onderdeel van hun lijnverantwoordelijkheid. Dit ondanks het feit dat door de introductie van het begrip "integraal management" de verantwoordelijk voor het beheer duidelijker bij het lijnmanagement is gelegd.

De actieve rol van de directies FEZ was noodzakelijk om aan de eisen van rechtmatigheid en ordelijk financieel beheer te kunnen voldoen. Ook bij de introductie van het VBTB-stelsel

"Toch wordt het steeds duidelijker dat de regels op het punt van beheer steeds meer integreren met het primaire proces: de beleidsvoering"

DG's als integraal manager af te rekenen op de uitvoering van het beheer dat onder hun verantwoordelijkheid plaatsvond. Hiervoor werden planning- en controlsystemen ontwikkeld en werd het begrip "resultaatgericht management" uitgangspunt.

Periode 1995 - 2000

In deze periode zet de ontwikkeling van de voorgaande periode zich door van het ambtelijk management naar het politiek bestuurlijke niveau, door invoering van een nieuw begrotingsstelsel: "van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording" (VBTB). Volgens dit stelsel dient er een directe relatie te worden gelegd tussen de begrote gelden en de prestaties die

indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol.

Periode 2000 - 2005

In deze periode zal de ontwikkeling van het beheer een climax bereiken doordat de ministers verplicht zijn in 2005 een bedrijfsvoeringsverklaring uit te brengen over de uitvoering van 2004. Hierbij dienen zij aan te geven in hoeverre de processen bij hun ministerie zowel op beleidsgebied als op het gebied van beheer in control zijn. Hiervoor dient een gedegen risicoanalyse de basis te vormen en zijn maatregelen ter beheersing van deze risico's noodzakelijk. Dit vergt de invoering van een risicomanagementsysteem.

Beheer in de beginperioden vooral de verantwoordelijkheid van de staf

De versterkte aandacht voor het beheer is ontstaan uit geconstateerde tekortkomingen op financieel-administratief gebied. Hierdoor werden de ontwikkelingen in de beginfase vooral geïnitieerd vanuit de financiële functie en werd de noodzaak tot actie minder door de lijn ervaren.

hebben deze directies een initiërende rol vervuld. Toch wordt het steeds duidelijker dat de regels op het punt van beheer steeds meer integreren met het primaire proces: de beleidsvoering. Begrippen als prestatie-indicatoren, beleidsevaluatie en beleidscontrol zijn niet los te zien van de primaire verantwoordelijkheid voor het beleidsproces.

"Zoals gesteld moet de minister in 2005 een verklaring afleggen die inhoudt dat de processen op zijn ministerie in control zijn"



Ontwikkelingen van het beheer steeds meer onderdeel van het beleidsproces

De noodzaak dat de verantwoordelijken voor het beleidsproces zich tevens direct verantwoordelijk weten voor de ontwikkeling van het beheer wordt nog sterker door de invoering van de bedrijfsvoeringsparagraaf. Zoals gesteld, moet de minister in 2005 een verklaring afleggen die inhoudt dat de processen op zijn ministerie in control zijn. Deze verklaring betreft ook uitdrukkelijk de beleidsprocessen. Om deze verklaring te kunnen afleggen is een risicoanalyse noodzakelijk en zal er sprake moeten zijn van risicomangement. Dit is geen taak voor de staf, maar uitdrukkelijk voor de lijn. Vanzelfsprekend zal de (financiële) staf dit proces moeten begeleiden, maar kan voor de uitvoering niet verantwoordelijk zijn. Het is de vraag of de ministeries in hun ontwikkeling voldoende ver zijn om in 2005 een integrale bedrijfsvoeringsverklaring te kunnen afleggen. Hiervoor is het noodzakelijk dat de ontwikkeling van het beheer voldoende ver is gevorderd. De ontwikkelingen zoals die in de verschillende perioden zijn geschetst, hebben een logische en natuurlijke volgorde. Als er nog veel tijd en aandacht nodig is om de rechtmatigheid van de uitgaven te verzekeren of als het ordelijk financieel beheer nog te wensen overlaat, zal het lastig zijn om voldoende aandacht te kunnen geven aan de ontwikkeling van beleidscontrole en de inrichting van een risicomangementstelsel. Daarbij komt dat de deskundigheid van de staf dient te verschuiven van financieel-administratieve expertise naar bestuurlijke deskundigheid. Dit geldt zowel voor de centrale als voor de decentrale staf. Zoals dat ook bij de invoering van het VBTB-stelsel geldt, zal bij de ontwikkeling van de bedrijfsvoeringsparagraaf sprake moeten zijn van een groeimodel. Begrippen als risico-analyse en risicobeheersing zijn nog lang niet bij alle ministeries ingeburgerd en niet alle ministeries voldoen volledig aan alle eisen, zoals die in de voorgaande

perioden aan het beheer zijn gesteld.

Invoering van het baten/lasten stelsel
De oplopende eisen waaraan het beheer van de rijksoverheid moet voldoen, gelden voor de marktsector als sinds jaar en dag. De overheid wordt onder maatschappelijke druk gedwongen de ontwikkelingen in

“De overheid wordt onder maatschappelijke druk gedwongen de ontwikkelingen in relatief korte tijd door te maken”

relatief korte tijd door te maken. Omdat bedrijven, willen zij kunnen overleven, gewend zijn om aan eisen van beheer te voldoen, wordt door de overheid nogal eens gekeken naar het bedrijfsleven als inspiratiebron. Resultaatgericht management en prestatie-indicatoren zijn daar zeker voorbeelden van. Op het gebied van beheer en verslaglegging heeft de overheid een afwijkend systeem ten opzichte van het bedrijfsleven: een kas/verplichtingen systeem versus een baten/lasten stelsel. Op zich is dit goed verklaarbaar. Bij de rijksoverheid is inzicht vanuit macro-economische overwegingen in de omvang van de uitgaven en de ontvangsten en daarmee in het beslag op kapitaalmiddelen van essentieel belang. Op dit belang is het kassysteem gebaseerd. Bij een bedrijf is inzicht in de kosten, onder andere ten behoeve van de kostprijsbepaling, van groot belang.

Eind jaren tachtig is binnen de rijksoverheid de discussie opgekomen over een eventuele invoering van het baten/lasten systeem. Deze discussie werd gevoerd door de ervaring met de zware ombuigingsoperaties die in de jaren daarvoor waren doorgevoerd.

Het bleek dat investeringen eerder werden betrokken in de ombuigingen dan consumptie-uitgaven. Dat was mede het gevolg van het feit dat investeringen meetelden voor de kasuitgaven en niet voor de afschrijvingsbedragen. Hierdoor leverden de investeringen relatief een veel hogere bijdrage aan het begin van de ombuigingsoperatie dan de consumptie-uitgaven. Daarnaast ontstond de gedachte dat resultaat gericht management beter is gediend met het baten/lastenstelsel, dan met het kas/verplichtingenstelsel. Enkele jaren geleden is het principebesluit genomen om over te gaan tot het baten/lasten systeem. Bij de nader uitwerking is het duidelijk geworden dat de invoering van dit systeem niet ten koste mag gaan van het inzicht in de uitgaven en ontvangsten. Dit heeft geleid tot de ontwikkeling van een gemengd systeem: het “Eigentijds Begrotingsstelsel”. Op dit moment wordt er nog discussie gevoerd of dit systeem voor alle onderdelen van de rijksdienst moet worden ingevoerd of dat het systeem met name moet worden gehanteerd bij investeringsuitgaven. Het toepassen van dit systeem bij de kernministeries, waar niet of nauwelijks sprake is van investeringen, roept de vraag op of de inspanningen die voor de overgang op het baten/lasten systeem nodig zijn opwegen tegen de beperkte voordelen die dat voor de bedrijfsvoering van de kernministeries met zich mee zou brengen.

drs. P.M. Verhaar

De heer drs. P.M. Verhaar is als directeur Financiële en Economische Zaken werkzaam geweest bij het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Thans is hij bij het laatstgenoemde ministerie werkzaam als projectdirecteur nieuwbouw.

Propedeuse

	Leden	Niet-Leden
Rosenthal – Openbaar Bestuur	€ 3,65	€ 7,25
Neelen – De Bestuurlijke Kaart	€ 2,25	€ 4,55
Cliteur – Inleiding Recht	€ 3,20	€ 6,35
Stone – Policy Paradox	€ 0,90	€ 1,80
Healey – Methoden en Technieken 2	€ 1,00	€ 2,05
Van Hoof – Sociologie en de Moderne Samenleving	€ 3,40	€ 6,80

Doctoraal 1

Stone – Policy Paradox	€ 0,90	€ 1,80
Politieke Theorieën, Machiavelli, Plato	€ 1,60	€ 3,20
Lammers – Organisaties Vergelijkenderwijs	€ 2,25	€ 4,55
Koopmans – Openbare Financiën	€ 2,05	€ 4,10
Ballegooij – Bestuursrecht in het AWB-tijdperk	€ 3,29	€ 6,58
Rainey – Understanding & Managing Public Organizations	€ 2,00	€ 4,00
Howlett & Ramesh – Studying Public Policy	€ 3,00	€ 6,00

Doctoraal 2

Hollis – The Philosophy of Social Science	€ 2,70	€ 5,45
Van Braam – Filosofie van de bestuurswetenschappen	€ 1,60	€ 3,20
Stone – Policy Paradox	€ 0,90	€ 1,80
Bekke, Perry, Toonen – Civil services in comparative perspective	€ 1,35	€ 2,70
Page – Political Authority	€ 1,15	€ 2,25
Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur	€ 1,00	€ 2,00

Avondopleiding

Eerste jaar

Rosenthal – Openbaar Bestuur	€ 3,65	€ 7,25
Neelen – Bestuurlijke Kaart	€ 2,25	€ 4,55
Neuman – Social Research Methods	€ 4,55	€ 9,10
Politieke Theorieën, Machiavelli, Plato	€ 2,25	€ 4,55
Lammers – Organisaties Vergelijkenderwijs	€ 2,25	€ 4,55
Stone – Policy Paradox	€ 0,90	€ 1,80
Rainey – Understanding & Managing Public Organizations	€ 2,00	€ 4,00
Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur	€ 1,00	€ 2,00

Tweede jaar

Bekke, Perry, Toonen – Civil services in comparative perspective	€ 1,35	€ 2,70
Nieuwenburg – Ethiek van het Openbaar Bestuur	€ 1,00	€ 2,00